



**Centro de Estudios Multidisciplinarios
sobre el Gobierno y Asuntos Públicos
Universidad de Puerto Rico**

Guía Práctica para la Evaluación del Desempeño Gubernamental

Agosto 2016

COMISIONADO

POR LA OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO



Autoras:

Myrna Rivas Nina, PhD
Escuela Graduada de Administración Pública
Universidad de Puerto Rico

Yolanda Cordero Nieves, PhD
Escuela Graduada de Administración Pública
Universidad de Puerto Rico

Eileen Segarra Alméstica, PhD
Departamento de Economía
Universidad de Puerto Rico

Cita sugerida:

Rivas, M., Cordero, Y., Segarra, E. (2016). Guía práctica para la evaluación del desempeño gubernamental. San Juan: Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre el Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP), UPR, y Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP).

Tabla de contenido

1. Introducción.....	181
2. Objetivos de la Guía.....	182
3. ¿Qué entendemos por evaluación?.....	183
4. La evaluación desempeño en el sector público.....	184
5. Hacia un modelo lógico para la evaluación del desempeño.....	185
Plantilla o tablero de desempeño (<i>dashboard</i>).....	189
A. Marco institucional: misión, estructura y metas es- tratégicas	190
B. Acercamiento a los recursos o insumos.....	194
Recursos humanos.....	194
Recursos financieros.....	197
Infraestructura.....	200
C. Necesidades y clientela atendida.....	201
D. Productos y resultados.....	204
E. Análisis del costo de los principales programas	213
6. Conclusión y próximos pasos.....	214
7. Referencias.....	215
Anejo: “Indicadores medulares” enfocados en la administración (sugeridos por la Oficina de Gerencia y Presupuesto).....	218

1. Introducción

La Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) tiene la responsabilidad ministerial de proveer a las agencias y corporaciones de la Rama Ejecutiva de Puerto Rico mecanismos para que puedan desarrollar planes y evaluaciones de sus programas gubernamentales¹. La OGP asiste y asesora al Primer Ejecutivo para promover un Gobierno efectivo y una gestión coordinada que garanticen los resultados que los ciudadanos/as valoran y el mejor uso posible de los recursos públicos.

A lo largo de las pasadas décadas funcionarios/as de la OGP han desarrollado o comisionado manuales con el objetivo de ofrecer dirección a las entidades gubernamentales sobre cómo fortalecer su componente de recopilación de información y sus sistemas de evaluación. Algunos de estos trabajos fueron el “Manual de referencia para el desarrollo de indicadores de esfuerzo y logros” (1992); la “Guía de Referencia para el Autoanálisis Organizacional” (1992), “Gerencia para resultados” (1997) y el “Estudio de procesos y resultados estadísticos de las agencias gubernamentales” (2002), entre otros.

La Ley Núm. 236-2010, según enmendada, conocida como la **Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas Gubernamentales** vino a reforzar el rol de la OGP y a establecer que las agencias deben presentar planes estratégicos, planes de ejecución anual y los informes de resultados cada cuatro años².

A tono con la tendencia que se observa en otros países³, la Ley Núm. 236 promueve el establecimiento de objetivos cuantificables, la medición de resultados de los programas, la implantación de un sistema de rendición de cuentas y de transparencia gubernamental con el propósito de aumentar la

El Área de Gerencia Pública de la OGP es la encargada de recibir y publicar los planes e informes de resultados elaborados por las agencias en cumplimiento con la Ley Núm. 236.

¹ Fue creada con este nombre por la Ley Núm. 110 de 1995; se conocía previamente como la Oficina de Presupuesto y Gerencia, Ley Núm. 147 de 1980.

² Se excluyen de su aplicación: la Oficina del Gobernador, la Oficina de Gerencia y Presupuesto, la Comisión Estatal de Elecciones, la Guardia Nacional, la Oficina de Ética Gubernamental y la Oficina del Contralor. También están excluidas la Asamblea Legislativa, la Rama Judicial y los municipios.

³ Por ejemplo, en Estados Unidos la Ley Federal, *Government Performance and Results Modernization Act (GPRMA)*, del 2010 PL. 111–352, según enmendada, establece que las agencias deben someter planes estratégicos, con objetivos a largo plazo y orientados a resultados; planes anuales con objetivos de desempeño (para cada año fiscal); e informes anuales de desempeño que reflejen si se alcanzaron o no los objetivos de desempeño propuestos.

calidad del servicio, optimizar su eficiencia y mejorar la satisfacción de la ciudadanía hacia las agencias del Gobierno de Puerto Rico.

A pesar de los esfuerzos de los pasados años, los retos aún son muchos. La información que publica la OGP en su portal electrónico refleja que las agencias y corporaciones públicas cumplen más con someter los planes estratégicos y anuales que los informes de resultados⁴.

Durante el pasado año, el Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP) en acuerdo de colaboración con la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico y la OGP han venido trabajando en un modelo y marco conceptual, así como en el diseño de métricas e indicadores para el análisis de cinco agencias públicas: Administración de Familias y Niños, Policía de Puerto Rico, Departamento de Salud, Departamento de Educación y Departamento de Justicia. En julio de 2015 el CEMGAP publicó el “Estudio de la organización y el desempeño en la Rama Ejecutiva”, al que han seguido informes de otras entidades como AMSSCA, ASEM y ASES. A raíz de ese esfuerzo surge la iniciativa de elaborar la presente “Guía Práctica para la Evaluación del Desempeño Gubernamental” la cual fue diseñada para que puede ser utilizada por la totalidad de las agencias y corporaciones de la Rama Ejecutiva de Puerto Rico. La misma busca que cada entidad gubernamental pase por un proceso de auto-análisis que le permita ver, documentar y presentar lo que sería la radiografía de su funcionamiento, tanto en términos administrativos como operacionales. Esto como base para el desarrollo posterior de sus métricas e indicadores de desempeño.

2. Objetivos de la Guía

La presente Guía tiene el **objetivo principal** de servir de herramienta práctica a las agencias y corporaciones públicas de Puerto Rico en la evaluación de su desempeño anual mediante la incorporación de un modelo de autoanálisis a través del cual puedan registrar y presentar la información de su entidad y del trabajo que realizan de una manera comprensiva, integrada y visual. Además del valor interno en cada entidad, la información que se levante le permitirá al Gobierno comparar y

La Ley Núm. 69 de 2005 ordena a toda agencia y corporación pública a publicar y actualizar las páginas de internet, las estadísticas e índices oficiales.

Esta Guía puede ser utilizada por **cualquier empleado/a público**, pero ha sido diseñada principalmente para aquellos/as que trabajan en el análisis de información y datos de las agencias y corporaciones en áreas tales como planificación, gerencia, estadísticas o en puestos de dirección y supervisión.

⁴ El Informe establecido por la OGP incluye: meta estratégica, objetivo estratégico, meta de desempeño, resultado obtenido (o por qué no se alcanzó) y resumen de hallazgos y conclusiones.

tomar decisiones gerenciales y presupuestarias que apoyen las metas y objetivos de las agencias.

Otro objetivo de la Guía es propiciar la reflexión y la discusión entre los servidores/as públicos sobre la importancia de la recopilación sistemática de información, de la medición de indicadores y el análisis y uso de los datos en los procesos de toma de decisiones. Además, se pretende construir una comunidad de aprendizaje entorno a la evaluación de las agencias y corporaciones gubernamentales y una **cultura de gestión basada en los resultados** que permita rendir cuentas ágilmente a los ciudadanos/as sobre las metas, los recursos que utiliza, la población que sirve, el resultado directo de sus estrategias, servicios y actividades y el impacto que logra.

El CEMGAP reconoce la diversidad de las agencias y corporaciones de la Rama Ejecutiva⁵, pero entiende que es importante desarrollar un marco, un lenguaje y eventualmente un sistema común para comprender, medir y comparar el desempeño de todas las entidades públicas, aunque cada una lo adapte a sus particularidades.

Esta Guía, así como la plantilla o el tablero de desempeño (*dashboard*) que la acompaña, tienen un objetivo eminentemente práctico por lo que se optó por un lenguaje sencillo y un formato donde las **definiciones** de los conceptos se han integrado al propio texto.

3. ¿Qué entendemos por evaluación?

Para propósito de esta Guía la **evaluación** se define como un proceso sistemático a través del cual se identifican, recopilan y analizan datos válidos y fiables con el fin de poder hacer un juicio sobre el valor o el mérito de algo; en este caso el cumplimiento de la misión de las agencias y corporaciones del sector público. Esta serie de procedimientos nos ayudarán a comprobar si se alcanzaron los objetivos propuestos y nos dirigirán en la toma de decisiones de cara al futuro⁶. No entendemos

⁵ Una “corporación pública” es un organismo administrativo que ofrece servicios económicos y/o sociales al Pueblo de Puerto Rico en nombre del Gobierno del Estado Libre Asociado (ELA) de Puerto Rico, pero con autoridad y personalidad jurídica propia, separada o aparte del ELA; mientras que una agencia o departamento no tiene dicha autoridad ni personalidad jurídica propia. Además la corporación está excluida de la mayor parte de la reglamentación que aplica al sector público y como regla general debe tener la autoridad y capacidad para generar la mayor parte de sus ingresos.

⁶ Posavac, E. (2015). *Program Evaluation: Methods and Case Studies*. Routledge; Stufflebeam, D. L., Coryn, C. (2014). *Evaluation Theory, Models, and Applications*. Jossey-Bass; McDavid, J. C., Huse, I., Hawthorn, L. R. L.,

Se espera que la Guía y el tablero de desempeño puedan enriquecerse con las aportaciones y experiencias de cada entidad pública.

Las evaluaciones pueden ser **internas o externas** según quien las lleve a cabo, esta Guía quiere promover que se lleven a cabo más evaluaciones internas donde sean **los propios empleados/as públicos** de las agencias y corporaciones de Puerto Rico quienes las desarrollen.

la evaluación como sinónimo de fiscalización ni de medición. Una parte fundamental de la evaluación es que se convierta en una herramienta útil que ayude a la entidad que la desarrolla a decidir, planificar y mejorar.

A diferencia de otro tipo de investigación o estudio, la evaluación requiere que se lleve a cabo una valoración en relación a unos criterios de referencia, o sea que comparemos lo acontecido con lo que debía hacerse, según lo determine la misión, el plan estratégico o el plan anual⁷. La información que se recopila durante la evaluación puede proceder de fuentes primarias o secundarias, así como de la integración de métodos y técnicas de investigación.

Otro elemento a tener presente en una evaluación, más aún en el sector público, es el reconocimiento de que existen **múltiples sectores interesados** (*stakeholders*) en proveer o conocer información sobre el tema en cuestión y, por tanto, con interés de formar parte del proceso de evaluación.

El tablero (*dashboard*) que se ha desarrollado como parte de esta Guía requiere que se complete con información procedente de diversas fuentes dentro de cada agencia o corporación pública. Cabe señalar que hay cierta información requerida en el “dashboard” que la OGP ya recopila. A esos efectos, como parte de las iniciativas dirigidas a facilitarle a las agencias su proceso de auto-análisis, tanto la Guía como el “dashboard” se van a estar publicando en la página electrónica de la OGP. Además, ya se está trabajando para que este tablero de información sea uno interactivo que permita que las agencias puedan completarlo a través de la misma página de la OGP. Asimismo, aquellos campos del “dashboard” que deban ser completados con información que ya está en las manos de la OGP, estarían pre-poblados con dicha información. En estos casos, el rol de las agencias consistiría en validar la información presentada y hacer los cambios que entienda necesarios.

4. La evaluación desempeño en el sector público

La evaluación dentro del ámbito público puede enfocarse en el análisis de una política pública, un sector, una agencia o corporación, un programa o grupo de programas, servicios o actividades. Además puede centrarse en momentos o etapas

Desempeño

Se refiere al funcionamiento y los alcances de las acciones de una entidad, programa, servicio o personas.

McDavid, J. C. (2013). *Program evaluation and performance measurement: An introduction to practice*. SAGE; Loud, M. L., Mayne, J. (Eds.). (2013). *Enhancing Evaluation Use: Insights from Internal Evaluation Units*. SAGE.

⁷ También pueden servir de referencia para evaluar el desempeño: el modelo lógico, los indicadores y los puntos de partida o línea base seleccionados.

específicas (fase de planificación, al inicio, durante, al término). La presente Guía se enfoca en la evaluación del desempeño anual de las agencias o corporaciones gubernamentales; es decir su énfasis está en la actuación o la gestión de estas entidades como un todo. Aunque se indaga sobre los principales programas, siempre el foco central de la Guía será el **funcionamiento global** de la entidad gubernamental.

Los procesos de evaluación del desempeño dentro del sector público deben permitir y viabilizar la **participación de los/las ciudadanos/as** que reciben los servicios, no sólo para que puedan expresar su satisfacción hacia los servicios recibidos, sino también para que puedan determinar si se alcanzaron los resultados esperados.

Cabe aclarar que el concepto **desempeño** (*performance*) estuvo vinculado en primer lugar a las evaluaciones del recurso humano, o sea, a valorar las actuaciones, el trabajo y la productividad de los/las empleados/as. Es en la década de los 90 que el término “evaluación de desempeño” comenzó a vincularse con la gestión a nivel institucional u organizacional, llegando posteriormente al sector público a través de la llamada Nueva Gestión Pública⁸. De una visión inicial centrada en la producción o la transformación de recursos (*inputs*) en productos traída de la teoría económica clásica, comienza incorporar conceptos como relevancia y pertinencia de los objetivos, eficiencia, efectividad, los resultados, logros (*outcomes*) y sectores de interés. [En el transcurso de la Guía se irán presentando estos conceptos.]

La evaluación debe proveer información a los/las ciudadanos/as sobre cómo las entidades gubernamentales están cumpliendo con su misión, respondiendo a las necesidades para las que fueron creadas, y por tanto, creando **valor social y público** para el conjunto de la sociedad: el llamado bien común⁹.

5. Hacia un modelo lógico para la evaluación del desempeño

La literatura sobre la evaluación de entidades públicas provee diversas alternativas para medir la actividad gubernamental¹⁰. La presente Guía propone desarrollar cinco

⁸ Maurel, C., Carassus, D., Favoreu, C., Gardey, D. (2014). Characterization and definition of public performance: an application to local government authorities. *Gestion et Management Public*, 2(1), 23-44; Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 57-74.

⁹ Benington, J., Moore, M. (2011). *Public Value in Complex and Changing Times. Public Value: Theory and Practice*. Macmillan; Moore, M. (2006) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós; Mackinnon, A., Amott, N. (2006). *Mapping Change: Using a Theory of Change to Guide Planning and Evaluation*. GrantCraft.

¹⁰ Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., Crosby, B. C. (2015). Public value creation by cross-sector collaborations: A framework and challenges of assessment. *Public Administration*, 93(3), 715-732; OECD. (2009). *Measuring Government Activity*. Measuring Government Activity. OECD Publishing;

dimensiones o ejes:

- a. Identificar el marco institucional o las características generales de la agencia o corporación: misión, estructura y metas estratégicas;
- b. Hacer un inventario de los recursos o insumos (humanos, financieros y de infraestructura);
- c. Auscultar las necesidades y la clientela atendidas;
- d. Registrar los indicadores de los productos y resultados; y
- e. Desarrollar un análisis del costo de los principales programas.

Este modelo toma en consideración distintos aspectos que inciden en el desempeño de un organismo gubernamental, evitando así reducir el análisis a un mero asunto presupuestario o fiscal.

El proceso de recopilación de la información para cada una de las cinco dimensiones o ejes de análisis debe servir a las agencias y corporaciones gubernamentales para la reflexión sobre su **teoría de cambio**: o sea, cómo buscan resolver los problemas del País. Además podrán analizar si lo están haciendo de la manera más **efectiva** (si corresponden sus metas y objetivos con sus productos, resultados y logros) y más **eficiente** (mejor uso posible de los recursos). Hacer un alto para reflexionar sobre su teoría de cambio no es un ejercicio exclusivo del mundo académico o intelectual.

Teoría de cambio
o modelo de
causa y efecto

Se refiere a cómo
se busca resolver
los problemas

La **teoría de cambio** es la base empírica detrás de cualquier intervención, conocida también como el modelo teórico de causa y efecto¹¹. Detrás de todas las iniciativas que pone en marcha un Gobierno o cualquier tipo de organización (educativas, sociales, de salud, seguridad, etc.) hay una teoría de cambio subyacente o explícita acerca de una realidad que se quiere transformar y de cómo se espera transformar esa realidad a través de determinadas estrategias, programas o servicios.

Newcomer, K. E., Allen, H. (2008). Adding Value in the Public Interest. The Trachtenberg School of Public Policy and Public Administration. The George Washington University; y

¹¹ Brest, P. (2010). The Power of Theories of Change. *Stanford Social Innovation Review*, 8 (2), 46-51; Aragón, A. O., Macedo, G., Carlos, J. (2010). A 'Systemic Theories of Change' Approach for Purposeful Capacity Development. *IDS Bulletin*, 41(3), 87-99.

Referencias internacionales

Algunos organismos internacionales que producen información valiosa sobre problemas sociales, económicos y ambientales, son: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para el Desarrollo Económico y la Cooperación (OECD, en inglés), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Mundial de la Salud (OMS), y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros.

Modelo lógico: matriz o diagrama que representa de forma esquemática lo que se espera de una entidad

Cuando los/las legisladores/as crean leyes o los/las funcionarios/as desarrollan proyectos en las entidades públicas para atender, resolver o mitigar las consecuencias de problemas como la criminalidad, el maltrato de menores o la contaminación ambiental, deben hacerlo con el convencimiento de que ponen en marcha las mejores estrategias posibles basadas en estudios, investigaciones o experiencias prácticas probadas locales o internacionales¹².

Previamente se espera que tanto legisladores/as como funcionarios/as hayan obtenido y analizado la mejor información y datos disponibles que les permitan comprender las posibles causas y la magnitud del tema a través del tiempo, las poblaciones afectadas, las áreas geográficas, etc. El análisis debe valerse de fuentes locales e internacionales¹³. Si una iniciativa legislativa o ejecutiva cuenta con un análisis exhaustivo del problema y de las posibles soluciones (estrategias) aumentará el potencial para que sea efectiva (obtenga resultados) y pueda resolver, disminuir, controlar o erradicar el problema.

El proceso de evaluación del desempeño en las agencias y corporaciones gubernamentales es también una invitación a los/las legisladores/as y funcionarios/as públicos a profundizar sobre la teoría de cambio detrás de las iniciativas que desarrollan. Cuando una entidad tiene clara su razón de ser y lo que se espera que alcance para el bienestar de los/las ciudadanos/as, le resultará más fácil diseñar la manera en que se evaluará, así como determinar cómo irá midiendo el progreso y en especial los resultados de sus programas y servicios.

Una herramienta gerencial cada vez más utilizada en los procesos de planificación y evaluación de entidades públicas y privadas es el **modelo lógico**: una matriz, gráfica o diagrama que resume y representa de forma esquemática y breve lo que se espera de una agencia, corporación, organización o programa¹⁴. Estos pueden incluir: lo que se quiere lograr

¹² Pidd, M. (2012). *Measuring the Performance of Public Services: Principles and Practice*. Cambridge University Press.

¹³ Algunas fuentes de información local son: las estadísticas que provienen del Censo y de encuestas gubernamentales, el Instituto de Estadísticas de PR, Junta de Planificación, Depto. del Trabajo, de Salud, de Educación y de Familia, entre otros. Los estudios académicos, tesis y disertaciones son fuentes valiosas para comprender el problema. De igual forma, algunas bases de datos de agencias federales pueden contener información sobre Puerto Rico.

¹⁴ Knowlton, L., Phillips, C.C. (2013). *The Logic Model Guidebook*. Sage; Rivas, M. (2014). Mirada colectiva a indicadores y estrategias exitosas: Guía de consulta para organizaciones sin fines de lucro que trabajan temas de educación y desarrollo económico. FBP.

(metas, objetivos); los recursos o insumos con los que cuenta (humanos, financieros, físicos, tecnológicos); cómo se espera alcanzarlo (método, estrategias, actividades, procesos); cómo se reflejará el cumplimiento de los objetivos y metas (indicadores iniciales, de proceso, intermedios y de resultados, recopilación de información, etc.); y cómo se reflejará el impacto o la aportación positiva en los/las ciudadanos/as atendidos/as (cambios, repercusiones, transformaciones).

La mayoría de los problemas que afectan a Puerto Rico afectan también a otras jurisdicciones de los Estados Unidos y a otros países. Conocer cómo otros lugares registran el efecto del problema y de las soluciones propuestas para atenderlo o cómo miden si lo están logrando, es un paso necesario. El uso de medidas o indicadores internacionales se hace imprescindible para comparar el desempeño de las entidades públicas en Puerto Rico. Los **indicadores** concretan y traducen en términos medibles los criterios en los que se fundamenta una evaluación; se sabrá si se lograron los cambios esperados por medio de los indicadores. Más adelante se retoma este concepto.

Esta Guía propone que las agencias públicas completen anualmente un tablero (*dashboard*) con información sobre los cinco ejes propuestos, de manera que les permita realizar un análisis de sí mismas y representarlo de forma integrada a los/las ciudadanos/as y con personas con interés especial en ellos. La plantilla debe completarse con información procedente de las diversas áreas de la entidad. A continuación se presentan

Indicadores:

concretan y traducen en términos medibles los criterios en los que se fundamenta una evaluación

El ejercicio de desarrollar un **modelo lógico** permite a una entidad obtener una mayor comprensión del problema y de las estrategias que utilizará para resolverlo; le ayuda a integrar su razón de ser con lo que se espera de la misma; y permite vincular sus estrategias con sus resultados.

la plantilla o tablero de desempeño y las cinco dimensiones o ejes del análisis.

A. Marco institucional <i>¿Para qué existe? ¿cómo está organizada? ¿Cuál es su meta?</i>	B. Recursos o insumos <i>¿Con qué equipo humano se cuenta? ¿Qué se está invirtiendo?</i>	D. Productos y resultados <i>¿Qué se hizo? ¿Cómo se beneficia la gente? ¿Se resolvieron las necesidades? ¿Qué opina la gente?</i>
Misión (según ley orgánica o base legal y según plan estratégico, si es diferente)	Recursos humanos Total de empleados/as • de carrera • de confianza • transitorios • irregulares Empleados/as destacados/as en otras agencias Pago de nómina en cada una de las categorías (presupuestado y gastado) Total de directores/as y supervisores/as Cantidad de horas de capacitación a directores y supervisores Total de empleados/as que ofrecen servicios directos Total de evaluados/as a los empleados/as de carrera Total de empleados/as reclutados/as (examen, traslados y descesos) Total de contratos por servicios profesionales y monto otorgado; así como de contratos con empresas de servicios temporeros de empleo	Indicadores de productos (outputs) de principales programas (resultado directo de principales estrategias, servicios y actividades) • Producto 1 • Producto 2 • Producto 3 • Producto 4 • Producto 5
Sector	Recursos financieros Presupuesto total Fuentes de fondos • Fondo General • Fondos Propios Federales • Ingresos Propios (recurrentes y no recurrentes) • Fondos Federales (recurrentes y no recurrentes) • Asignaciones Especiales Páreo de fondos federales Cuentas por cobrar Gastos operacionales Deudas con proveedores de servicios privados Deudas emitidas y pagos a la deuda Sostenibilidad fiscal: • Liquidez • Superávit o déficit operacional • Deudas con proveedores de servicios públicos • Deudas con proveedores de servicios públicos	Indicadores de resultados (cambios, repercusiones, beneficios en la población) (outcomes) • Indicador 1 • Indicador 2 • Indicador 3 • Indicador 4 • Indicador 5
Visión y valores	Infraestructura Total de sedes y ubicaciones Vías de acceso a servicios (teléfono, internet o presencial) Estado general de las oficinas que ofrecen servicio directo e inversión en construcción, mantenimiento y conservación (se auscultará por medio de cuestionario) Tecnología disponible, estado general e inversión (se auscultará por medio de cuestionario)	Comparación de los indicadores de resultados con indicadores y estadísticas de las instituciones o internacionales • Indicador 1 • Indicador 2 • Indicador 3 • Indicador 4 • Indicador 5
Estructura organizacional	Perfil general de la clientela servida (edad, género, ingreso, pueblos de procedencia, etc.) • Programa 1 • Programa 2 • Programa 3 • Programa 4 • Programa 5	Satisfacción de la clientela (Se auscultará por medio de cuestionario a la agencia)
Metas estratégicas y principales objetivos estratégicos (de acuerdo a plan estratégico sometido a la Oficina de Gerencia y Presupuesto u otro, si aplica)	Recursos financieros Presupuesto total Fuentes de fondos • Fondo General • Fondos Propios Federales • Ingresos Propios (recurrentes y no recurrentes) • Fondos Federales (recurrentes y no recurrentes) • Asignaciones Especiales Páreo de fondos federales Cuentas por cobrar Gastos operacionales Deudas con proveedores de servicios privados Deudas emitidas y pagos a la deuda Sostenibilidad fiscal: • Liquidez • Superávit o déficit operacional • Deudas con proveedores de servicios públicos • Deudas con proveedores de servicios públicos	E. Análisis del costo de principales programas ¿Con cuánta eficiencia?
Principales programas • 1 • 2 • 3 • 4 • 5	Costo por persona servida en principales programas (costo total del programa/personas servidas) • Programa 1 • Programa 2 • Programa 3 • Programa 4 • Programa 5	Costo por persona servida en principales programas (costo total del programa/personas servidas) • Programa 1 • Programa 2 • Programa 3 • Programa 4 • Programa 5
Principales acuerdos de colaboración interagencial	Infraestructura Total de sedes y ubicaciones Vías de acceso a servicios (teléfono, internet o presencial) Estado general de las oficinas que ofrecen servicio directo e inversión en construcción, mantenimiento y conservación (se auscultará por medio de cuestionario) Tecnología disponible, estado general e inversión (se auscultará por medio de cuestionario)	Diseñado por la Dra. Myrna Rivas como parte de la Guía Práctica para la Evaluación del Desempeño Gubernamental, CEMGAP-UPR y OGP, agosto de 2016

A. Marco institucional: misión, estructura y metas

La primera dimensión o eje que se propone para la evaluación del desempeño gubernamental es el análisis del marco institucional o de las características generales de la agencia o corporación tales como su misión, estructura organizacional, metas y objetivos estratégicos, principales programas y servicios y acuerdos de colaboración.

La **misión** es una declaración sobre la función, el propósito o responsabilidad fundamental de una entidad. Es un enunciado sobre el propósito general y básico por el que se existe; la razón de ser; lo que se busca alcanzar; y también lo que distingue a una entidad de otras. Una misión clara es esencial para formular metas y objetivos; seleccionar estrategias; asignar recursos; y dar dirección a los recursos humanos de la agencia¹⁵. La OGP a través de diversos documentos sugiere que esa misión sea breve, concisa, que esté redactada con un lenguaje claro y que responda a preguntas como las siguientes: qué hacemos, para quiénes lo hacemos y con qué propósito.

En el sector público, la misión de una agencia o corporación, por lo general, es establecida en la ley u orden que la crea y sirve de fundamento a la entidad. Es allí que el legislador y el gobernador establecen su idea sobre lo que debe ser la función y el alcance de la nueva agencia o corporación pública.

Sin embargo, en ocasiones la misión establecida por ley resulta ambigua o limitada con respecto al alcance real de la agencia o corporación. Esto ha llevado a algunas entidades a modificar la misión para utilizarla como punto de partida en el diseño de sus planes estratégicos. En esos casos, es importante que se documente el análisis que lleva a un jefe de agencia a adoptar una misión distinta a la dispuesta por ley.

Además, para propósitos de transparencia, se sugiere identificar la nueva misión como: “**misión operacional o estratégica**”. La OGP exhorta a que los documentos, publicaciones y portal electrónico de las agencias y corporaciones de la Rama Ejecutiva incluyan la misión original y la misión operacional, en caso de tenerla. De igual forma se solicita en el tablero (*dashboard*) que acompaña esta Guía.

Cabe hacer un paréntesis para indicar que los **planes estratégicos**, más que un documento son una herramienta

Misión

¿Para qué existe?

¿Qué la hace única?

Misión operacional o estratégica

Plan

estratégico: busca a través de un análisis del presente visualizar el futuro de una institución y desarrollar los procedimientos y las operaciones necesarias para alcanzar ese futuro

¹⁵ Cochran, D. S., David, F. R., Gibson, C. K. (2008). A framework for developing an effective mission statement. *Journal of Business Strategies*, 25(2), 27.

gerencial viva donde una entidad, luego de llevar a cabo un análisis sistemático de su entorno interno y externo, expresa cuáles serán sus metas, estrategias, recursos y resultados dentro de un período determinado para cumplir con su misión institucional¹⁶. Por medio del plan se busca visualizar el futuro de la institución y desarrollar los procedimientos y las operaciones necesarias para alcanzar ese futuro. Este plan intenta definir cuáles serán las áreas de prioridad y los movimientos claves que llevarán a la entidad a cumplir sus metas y objetivos gerenciales, programáticos y financieros. El documento debe estar redactado de tal forma que permita evaluar si se logró el resultado luego de un tiempo determinado¹⁷. En esta Guía se abordarán varios de los componentes del plan estratégico ya que forman parte del modelo para la evaluación del desempeño gubernamental que se propone.

Sector

La misión operacional debe identificar el **sector** o sectores a los que sirve la entidad pública, tales como: salud, seguridad, educación, ambiente, recursos naturales, tecnología, transportación, economía, bienestar social, empleo, derechos, administración del Gobierno u otras.

Valores: Principios y creencias compartidos en la entidad

Algunas entidades, de manera opcional, acompañan la misión con sus **valores** y su **visión**; de contar con ellos la entidad deberá incluirlos. Los **valores** son los principios y creencias éticas que guían a la agencia o corporación y que deben ser compartidos por todos sus integrantes, por ejemplo: responsabilidad, respeto a la diversidad, equidad, transparencia, colaboración y rendición de cuentas, entre otros.

Visión

¿A qué
aspiramos?

¿Cómo
queremos
que cambie
el País y qué
papel jugará
la entidad
en esos
cambios?

Por su parte, la **visión** es un enunciado que describe, por lo general en una o dos oraciones, las aspiraciones y ambiciones de cómo cambiará la sociedad a raíz del trabajo que realiza una entidad; representa los resultados ideales que se quieren conseguir a largo plazo (por ejemplo: mejorar significativamente la salud física y mental de todos los/las ciudadanos/as...). Algunos documentos de la OGP la definen como el futuro

¹⁶ Joyce, P. (2015) *Strategic Management in the Public Sector*. Routledge; Bryson, J. M., Alston, F. K. (2011). *Creating your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations*. John Wiley & Son.

¹⁷ La OGP sugiere un formato a las agencias para sus planes estratégicos que incluyan la misión de la agencia, la base legal y las siguientes columnas: metas estratégicas, objetivos estratégicos, análisis estratégico (incluye legislación vigente, tecnología requerida y recursos humanos), resumen de cómo los objetivos identificados podrán asegurar el cumplimiento de la meta y factores externos que pueden afectar la consecución del objetivo.

deseado, una afirmación abarcadora y positiva de lo que se quiere lograr o aquello en lo que queremos transformar nuestra agencia o corporación.

Una vez se tiene claro el por qué una agencia o corporación existe, debe informarse cómo la misma se organiza. La **estructura organizacional** es la forma en que se divide, se agrupa, se relaciona y se coordina la dirección, la operación y el servicio de una agencia para cumplir sus objetivos. La OGP la define en diversos documentos como el sistema mediante el cual se distribuyen, integran y coordinan las funciones, facultades y responsabilidades normativas, directivas, administrativas y operacionales de las entidades gubernamentales.

Estructura organizacional

¿Cómo está organizada?

Organigrama

¿Quién tiene autoridad sobre quién? ¿Cómo se toman las decisiones? (estructura de gobernabilidad) ¿En cuántas áreas o departamentos administrativos está dividida? ¿Están descritas las funciones y responsabilidades de cada unidad? ¿Y cómo deben coordinarse? ¿Se cuenta con un organigrama que represente gráficamente toda la estructura organizacional? Se recomienda incluir el organigrama de la agencia o corporación gubernamental.

Las metas y objetivos estratégicos son una parte importante del plan estratégico a cuatro años que tienen que someter las agencias o corporaciones a la OGP. De acuerdo a la propia OGP, las **metas estratégicas** son declaraciones de resultados que describen los logros, efectos o consecuencias que se esperan de una entidad, gracias, a la implantación de más de una estrategia a través de un tiempo relativamente largo, generalmente más de un año.

Metas estratégicas

En las agencias y corporaciones gubernamentales de Puerto Rico, estas metas pueden proceder de: compromisos de un Programa de Gobierno; compromisos del equipo directivo de la entidad, tanto programáticos como gerenciales y fiscales; mandatos de la Junta de Directores; órdenes de los Tribunales; estándares de organizaciones acreditadoras o similares; compromisos hechos por el Gobernador a través de mensajes especiales; o del propio proceso de planificación estratégica desarrollado en una agencia o corporación.

Los **objetivos estratégicos**, por su parte, representan un nivel más específico y concreto de cómo la entidad cumplirá con las metas estratégicas. Pueden decirnos la población a la que van dirigidos los esfuerzos, qué se espera alcanzar, cuándo, cuánto y por cuánto tiempo se espera cambiar. Esto ubica el

Objetivos estratégicos

¿A dónde queremos llegar, de qué forma, con qué personas?

objetivo en un contexto temporal, espacial, geográfico, poblacional y de resultados. Los objetivos deben ser congruentes tanto con la misión como con las metas estratégicas (una meta puede tener uno o más objetivos estratégicos); y deben ser viables, realistas y medibles. Además deben estar redactados con claridad para minimizar la ambigüedad o vaguedad.

Los objetivos deben responder a las preguntas: ¿A dónde queremos llegar, de qué forma, con qué personas? ¿Qué se obtendrá al finalizar, cuál será el logro? Al momento de establecer sus objetivos estratégicos las entidades públicas deben tomar en cuenta los recursos humanos y fiscales con los que cuentan, la legislación y reglamentación vigentes, los convenios colectivos, los valores de la entidad y la estructura organizativa, entre otros.

Programas

Cada agencia o corporación gubernamental debe identificar sus principales **programas**. Un programa es el conjunto de proyectos, procesos, servicios y actividades orientados al logro de determinados objetivos. Se recomienda que las entidades gubernamentales utilicen como criterio para esta selección sus programas con mayor clientela y los programas que cuentan con mayor presupuesto.

Acuerdos de colaboración interagencial

También se puede presentar la estructura programática de la agencia (el conjunto de programas bajo los cuales se agrupa la estructura organizacional). Para la OGP es importante establecer si los principales programas y la estructura programática son cónsonos con la misión y las metas estratégicas previamente trazadas.

El análisis de la misión, las metas y los objetivos estratégicos de las distintas entidades públicas permitirá que los ciudadanos y el Gobierno de Puerto Rico identifiquen, entre otras cosas, posibles áreas de redundancia o duplicidad dentro del aparato público.

Finalmente, como parte de esta primera dimensión o eje de análisis se solicita información sobre los **acuerdos de colaboración interagencial** formales o informales de las agencias. Esto a los fines de conocer cómo éstas coordinan con otras entidades gubernamentales y no gubernamentales, de su mismo sector o de otros sectores, para ofrecer un mejor servicio a los/las ciudadanos/as, cumplir cabalmente con su misión y hacer un buen uso de los recursos del País. Cada entidad o corporación deberá enumerar: los principales acuerdos; la entidad pública con la que se tiene el acuerdo; y el programa o servicio donde se logra esta colaboración.

Esta primera dimensión le proveerá a la entidad pública un retrato detallado sobre sus características principales y su razón de ser. De la misma manera, los/las ciudadanos/as y el Gobierno van a tener acceso directo y rápido a información

valiosa sobre las distintas entidades gubernamentales. Este conocimiento permitirá que se puedan tomar decisiones informadas encaminadas a mejorar el funcionamiento de las agencias públicas.

B. Acercamiento a los recursos o insumos con los que cuenta la agencia o corporación pública

La segunda dimensión o eje que se propone para la evaluación del desempeño gubernamental es el análisis de los recursos o insumos con los que cuenta cada entidad pública, y que incluye tres áreas:

- recursos humanos
- recursos financieros
- infraestructura (espacios físicos y recursos tecnológicos)

Los recursos (*inputs*) son la inversión indispensable o medular para poder desarrollar cualquier actividad gubernamental. El uso eficiente de estos recursos es importante para un buen Gobierno, más aún en momentos de estrechez fiscal y económica. A continuación se presentan las tres partes que conforman esta dimensión o eje de análisis.

Recursos humanos

El recurso humano en una entidad es el conjunto de personas que realiza determinado trabajo para cumplir con su misión. El modelo de evaluación de desempeño gubernamental que se propone busca que las agencias y corporaciones gubernamentales visualicen, gestionen y valoren su recurso humano como “**capital humano**”: un activo valioso, con las destrezas, experiencias y formación necesarias al servicio de los/las ciudadanos/as.

El Recurso Humano se reconoce como un activo valioso para el desempeño de la entidad pública: **Capital Humano**

El tablero que se propone para la evaluación del desempeño gubernamental invita a que las agencias o corporaciones lleven a cabo un inventario detallado de sus **empleados/as** de acuerdo con lo que establece la Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, enmendada. Esta Ley busca la implantación de una política pública con los más altos niveles de excelencia, eficacia, eficiencia y productividad en el servicio público, así como una gerencia de los recursos humanos desde criterios de uniformidad, equidad y transparencia.

Categoría de empleados/as

- de carrera
- de confianza
- transitorios
- irregulares
- temporeros

La Ley Núm. 184 establece dos tipos principales de puestos o categorías de empleados/as: carrera y confianza. Los/las **empleados/as de carrera** “son aquellos que han ingresado al servicio público en cumplimiento cabal de lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente y aplicable a los procesos de reclutamiento y selección del servicio de carrera al momento de su nombramiento”. Estos/as empleados/as con estatus regular, de acuerdo con la Ley, tendrán seguridad en el empleo siempre que satisfagan los criterios de productividad, eficiencia, hábitos, actitudes, orden y disciplina que debe prevalecer en el servicio público.

Los **empleados/as de confianza** son aquellos/as de libre selección y remoción “que intervienen o colaboran sustancialmente en la formulación de la política pública, los que asesoran directamente o los que prestan servicios directos al jefe de la agencia”.

Para tener una visión más completa del recurso humano, debe incluirse también el total de **empleados/as transitorios, temporeros e irregulares**. Los puestos **transitorios** son los que tienen una duración fija por un período no mayor de doce meses y pueden prorrogarse mientras duren las circunstancias que dieron origen al nombramiento. Los puestos **temporeros** son contratados por un período definido o para la realización de un trabajo específico. Recientemente se aprobó la Ley Núm. 89 del 25 de julio de 2016, “Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público”, la misma define como temporeros a empleados clasificados como transitorios, irregulares, por contrato y cualquier otra denominación que se refiera a empleo temporal. Este nuevo estatuto deroga la Ley Núm. 110 de 1958, según enmendada, conocida como la Ley del Personal Irregular al Servicio del Estado Libre Asociado de Puerto Rico¹⁸.

Para tener un cuadro real de los recursos humanos es necesario incluir también el total de empleados/as que están **en destaque** en otras agencias públicas.

Además se requiere información sobre el **costo de nómina**, presupuestado y gastado, en cada una de las categorías de empleados/as expuestas anteriormente.

Empleados/as en destaque

¹⁸ El Instituto de Estadísticas de Puerto Rico publica “Estadísticas de Puestos Ocupados en Gobierno” que detalla el número de puestos ocupados por tipo de entidad, tipo de puesto y mes con el objetivo de fomentar la transparencia y la confianza en las transacciones de recursos humanos del Gobierno. En esta publicación el desglose por tipo de puesto es: carrera, confianza, transitorio, irregular y otros. En la misma no especifica qué puestos se ubican dentro de la categoría de “otros”.

De la misma manera, se solicita información sobre el total de empleados/as en puestos de **dirección y supervisión** y el total de **horas de capacitación** que éstos reciben y que estén directamente relacionadas con el ejercicio de la supervisión y la dirección. Además, debe presentarse el total de empleados/as que ofrecen **servicios directos** a los/las ciudadanos/as y el total de **horas de capacitación** que éstos reciben y que estén directamente relacionadas con el ejercicio de su trabajo. Con esta información, la entidad y la OGP podrán tener un escenario claro sobre la proporción de directores/as, supervisores/as y otros empleados/as, así como de la capacitación que reciben.

Dos asuntos que van a la médula de los sistemas de mérito son la forma en que ingresan y ascienden los empleados del servicio público, y si su desempeño es evaluado periódicamente. Por esa razón, se espera que cada agencia y corporación pública informe cuántos puestos fueron cubiertos mediante: a) ascenso sin oposición; b) reclasificación y traslados; y c) convocatoria abierta. Además, deberán indicar el total de puestos cubiertos. Otra información relevante, es conocer si la entidad pública realiza **evaluaciones** del desempeño de los deberes y funciones de los/las empleados/as de carrera (total de evaluaciones de empleados/as).

El análisis de esta información ayudará a determinar, por un lado, si los/las ciudadanos/las tienen verdadera oportunidad de competir por los puestos en el servicio público, y por otro lado, si los procesos de evaluación se están realizando acorde con la Ley Núm. 184, la cual establece el mérito como el principio que regirá el servicio público, en donde todo empleado/a debe ser seleccionado/a, adiestrado/a, ascendido/a, tratado/a y retenido/a en su empleo en consideración al mérito y capacidad, sin discrimen, conforme a las leyes aplicables.

Finalmente, para poder obtener un cuadro completo de la inversión en el recurso humano que hace cada entidad pública se debe informar también el total de **contratos por servicios profesionales** (para funciones operacionales y no operacionales) y el monto otorgado, así como de los **contratos con empresas de servicios temporeros de empleo**. De esta forma será posible calcular la inversión real en los recursos humanos. Esta información es necesaria para calcular eficiencia.

Al completar la información de este eje, las entidades obtendrán un inventario completo de su recurso humano a los fines de fortalecer los procesos de evaluación y de capacitación de todos sus empleados/as.

Directores/as y supervisores/as

- Horas de capacitación

Proporción de empleados/as que ofrecen servicios directos

- Horas de capacitación

Cuántas transacciones de personal se llevaron a cabo

Evaluaciones de empleados/as de carrera

Recursos financieros

En Puerto Rico, uno de los asuntos gubernamentales que más interés y debate genera entre los/las ciudadanos/as es el uso que hace el Gobierno de los recursos que se obtienen mediante impuestos, transferencias federales o ingresos propios. El Gobierno de Puerto Rico, a través de la OGP, tiene la obligación de velar porque las agencias y las corporaciones públicas hagan un uso correcto, eficiente y efectivo de los recursos que reciben y/o generan para desarrollar sus estrategias y alcanzar los objetivos trazados en beneficio de la sociedad.

Lejos de ver los recursos financieros como meros recursos monetarios que son necesarios para llevar a cabo su programa de acción, esta Guía busca que las agencias o corporaciones comprendan la importancia de contar con un sistema financiero integrado, transparente y fácil de comprender para los/las ciudadanos/as. Claro está, esto teniendo presente que los sistemas financieros no competen solamente a las agencias, sino que dependen a su vez del Departamento de Hacienda y otros andamiajes y reglamentación fiscal, los cuales no son controlados por las entidades gubernamentales. La gestión de los recursos financieros incluye la forma en que estos se planifican, controlan, utilizan, registran y se reportan¹⁹. De la buena gestión de estos recursos dependerá en gran medida la confianza de la sociedad en sus instituciones públicas.

Presupuesto:
instrumento
financiero que
resume la
disponibilidad de
recursos en una
entidad

Para conocer la solvencia y la capacidad de la entidad para operar se debe contar con su **presupuesto** total a un año. El **presupuesto** es el plan de trabajo comprensivo, expresado en términos financieros, mediante el cual una entidad implanta un programa operacional por un periodo de tiempo dado, con el objetivo de atender las necesidades de la clientela a la que sirve; o sea, es un instrumento financiero que resume la disponibilidad de recursos para las diferentes áreas de la gestión en una entidad²⁰. El mismo puede dividirse, por ejemplo,

¹⁹ Lusthaus, C. (2002). *Organizational Assessment: A Framework for Improving Performance*. IDRC (International Development Research Centre); Markiewicz, A., Patrick, I. (2016). *Developing Monitoring and Evaluation Frameworks*. SAGE; Denhardt, R. B., Catlaw, T. J. (2014). *Theories of Public Organization*. Cengage.

²⁰ Dentro de presupuesto podemos diferenciar entre el operativo o de operación (incluye toda la estructura, sus compras, sus costos, sus gastos, etc.); el presupuesto financiero (recursos líquidos, combina créditos de terceros y capital propio); el presupuesto de inversiones permanentes o de capital (incluye todos los proyectos de inversión y los proyectos ya aprobados), entre otros.

en nómina y costos relacionados, capacitación, compra de equipo, facilidades y pagos por servicios públicos, transportación, contratos de servicios profesionales y otros gastos operacionales. Esta Guía se enfoca en el presupuesto recibido (presupuesto ajustado), no en el presupuesto asignado.

Los presupuestos deben apoyarse en el plan estratégico a la vez que el plan estratégico debe estar apoyado por el presupuesto. Lamentablemente no siempre estos planes consideran los recursos financieros necesarios ni identifican las fuentes de financiamiento de sus metas y prioridades.

Como parte de la Guía se solicitan las **fuentes de fondos** de la entidad pública y el detalle de los fondos provenientes de:

- el **Fondo General** - (el fondo en el que ingresan los dineros recaudados por el Departamento de Hacienda y que luego son asignados por la Asamblea Legislativa para sufragar los distintos programas de servicios y de inversiones públicas para cada año fiscal);
- los **Fondos Especiales Estatales** - son los fondos donde ingresan determinados recursos para propósitos específicos de acuerdo con la legislación en vigor; estos provienen de ingresos contributivos, aranceles y licencias, cobros por servicios, aportaciones de personas y donativos de entidades particulares, y otros recaudos propios de algunos organismos gubernamentales. Los gastos con cargo a estos fondos especiales estatales no requieren acción legislativa anual, debido a que los desembolsos están autorizados por legislación aprobada anteriormente, que se rige hasta tanto la Asamblea Legislativa tome nueva acción al efecto;
- **Ingresos Propios** - recurrentes y no recurrentes (recursos que provienen del cobro por servicios que las entidades públicas proveen)²¹;
- **Fondos Federales** - recurrentes y no recurrentes (aportaciones que hace el Gobierno de los Estados Unidos para el desarrollo en Puerto Rico de programas educativos, de salud, bienestar social, empleo, mejoras permanentes y otros; su uso está determinado por legislación federal)²²; y

Fuentes de fondos:

- Fondo General
- Fondos Especiales Estatales
- Ingresos Propios
- Fondos Federales
- Asignaciones Especiales

²¹ La OGP podrá analizar si la entidad genera o recibe por concepto de ingresos propios más del 70% de la totalidad de sus ingresos, así como si opera esencialmente con fondos propios.

²² La OGP podrá indagar quién asume la responsabilidad por el uso

- **Asignaciones Especiales** - (recursos autorizados por la Asamblea Legislativa para el desarrollo de programas o actividades de carácter especial, permanente o transitorio).

En el caso de las agencias gubernamentales que reciben fondos federales es necesario conocer si han realizado **pareo de fondos** (las aportaciones de otras fuentes de fondos que deben realizar para acceder a esos fondos federales) y a cuánto ascienden.

Tal y como se establece al comienzo de la Guía, una vez el “dashboard” esté disponible a través de la página de la OGP, toda la información financiera que ya es recopilada por la Oficina, va estar incluida en el tablero de cada entidad. En estos casos, el rol de las agencias consistiría en validar la información presentada y hacer los cambios que entienda necesarios.

Otro de los aspectos que se solicita en el tablero son las **cuentas por cobrar**, o sea, lo que le deben otras entidades públicas, entidades privadas o individuos a los que proveen servicios. Estas cuentas deben segmentarse por franjas de antigüedad, según los días transcurridos desde el vencimiento de la deuda (*aging*). Esto ayudará a la agencia a determinar la prioridad que deberá dar y las estrategias que deberá utilizar para su cobro.

Cuentas por
cobrar

Gastos
operacionales

Gastos en
inversión

También se requiere la información sobre los **gastos operacionales**, éstos son los gastos incurridos para la ejecución de las actividades del día a día de una entidad, que tienen relación directa con el cumplimiento de sus metas; los mismos incluyen gastos administrativos. Además se solicitan los **gastos en inversión**, los cuales constituyen erogaciones o pagos por maquinaria, equipo, terrenos, construcción, etc. en los que incurre la entidad gubernamental para mejorar, modernizar o innovar en el cumplimiento de su misión.

**Sostenibilidad
fiscal:**

- Liquidez
- Superavit o deficit
- Deuda con proveedores de servicios privados
- Deuda con proveedores de

Otra información que se recopila es la **deuda pública emitida**. Esta deuda es la cantidad de dinero comprometida al emitir bonos y notas. De acuerdo con la Constitución de Puerto Rico, esto sólo aplica al Estado Libre Asociado, sus corporaciones y a los municipios. Además se solicita información sobre el total de desembolsos dirigidos a **pagar esta deuda**.

Finalmente, como parte del análisis de los recursos financieros se aborda el tema de la **sostenibilidad fiscal** de la

correcto de estos fondos y si han tenido que devolver dinero, cómo lo han pagado.

entidad pública, es decir de la gestión adecuada del gasto en relación al ingreso neto para evitar un mayor endeudamiento público, salvaguardando los intereses de las presentes y futuras generaciones. De esta manera se vela por la capacidad del Gobierno de garantizar la ejecución de políticas públicas a medio y largo plazo.

Para calcular la sostenibilidad fiscal es necesario que las entidades puedan proveer la siguiente información: la **liquidez** o la relación entre el efectivo en caja más los ingresos por recibir y las obligaciones por pagar trimestral y mensualmente (la razón corriente, que debe ser igual o mayor a 1); el **superávit** o **déficit** operacional (diferencia entre los ingresos y los gastos); y las obligaciones por pagar, entre estas las **deudas con proveedores de servicios privados y públicos**.

Infraestructura

La tercera sección dentro del eje de los recursos o insumos es la infraestructura. Esta información permitirá obtener un inventario actualizado de los espacios físicos y los recursos tecnológicos con los que cuentan las entidades gubernamentales en Puerto Rico.

El primer renglón que se solicita a cada entidad pública es el número de **espacios físicos** con los que cuenta, lo que incluye todas las oficinas administrativas y todos lugares para ofrecer sus programas y servicios a la ciudadanía (la sede central, las oficinas regionales y las oficinas locales). Es recomendable que se especifiquen los municipios en donde están ubicadas estas oficinas, esto permitirá realizar un análisis de la concentración de los servicios. Además se solicita que se indiquen las **vías de acceso** de los/las ciudadanos/as a sus principales programas y servicios. Esto a los fines de conocer qué proporción accede vía telefónica, internet o presencial.

De la misma manera es importante auscultar el **estado general** de los espacios físicos donde se ofrecen los servicios directos con el objetivo de conocer si los mismos son seguros para los/las ciudadanos/as.

Para hacer el proceso uno ágil y uniforme se sugiere administrar anualmente un cuestionario electrónico corto que sea similar para todas las entidades públicas en el que se indague: si realizan algún tipo de inspección formal de estos espacios (cada cuánto tiempo, criterios utilizados y resultados); con qué frecuencia se realiza el mantenimiento de los espacios; qué proporción de estos espacios cumplen con las certificaciones de

Espacios físicos

Número de oficinas administrativas y de servicios

Municipios dónde están ubicadas

Vías de acceso:
• Telefónica
• Internet
• Presencial

Estado general de los espacios donde se ofrecen servicios

Inversión en construcción, mantenimiento y conservación

la Ley ADA (*Americans with Disabilities Act*), OSHA (Seguridad y Salud Ocupacional) e HIPAA (*Health Insurance Portability and Accountability Act*) y si como parte del proceso de obtener estas certificaciones recibieron señalamientos por las condiciones de los espacios; el número promedio de pies cuadrados disponible en las áreas de espera; y qué proporción de los espacios de servicio directo cuentan con un Plan de Emergencia y Desalojo y con botiquín de primeros auxilios.

Como parte de este cuestionario también se indaga sobre la **inversión anual** total de la agencia o corporación en construcción, mantenimiento y conservación.

Estado general
de la tecnología

Otra área que se explora como parte de los recursos de infraestructura es la **tecnología** disponible en las agencias o corporaciones públicas, que incluye el equipo, los sistemas y el portal de internet.

Inversión en
tecnología

Nuevamente para hacer del proceso uno ágil y uniforme también se sugiere administrar anualmente un cuestionario corto similar a todas las entidades gubernamentales donde se indague: cuántos empleados/as están asignados directamente a funciones de tecnología; si cuentan con un portal de internet, frecuencia de su actualización y volumen de usuarios; cuáles son los programas de informática más usados por los/las empleados/as y cuál es la última versión disponible; promedio de años de los equipos (computadoras); y el número de empleados/as que recibió capacitación específicamente sobre temas de tecnología y el número de horas de capacitación que recibieron (así se podrá calcular la proporción de empleados/as adiestrados/as en tecnología y el número de horas promedio que recibió cada empleado/a adiestrado/a.).

Como parte de este cuestionario se incluye la **inversión anual** total en tecnología por parte de la agencia o corporación.

La información que se obtenga le permitirá tanto a las entidades gubernamentales como a la OGP poder determinar si las entidades cuentan con la tecnología adecuada, identificar áreas de necesidad y establecer áreas de prioridad.

C. Necesidades y clientela atendida

Principales
necesidades
que atiende

La tercera dimensión o eje que propone esta Guía para la evaluación del desempeño gubernamental es el análisis de las principales **necesidades** y **poblaciones** a las que sirve la entidad pública.

¿Está
cumpliendo
con las
necesidades
que tenía
que atender?

Mientras que en la primera dimensión se auscultó sobre el marco institucional o las características de la agencia o

corporación y su razón de ser en términos generales, en esta parte ya nos adentramos en las funciones específicas de la entidad. ¿Cuáles son esas necesidades que vino a atender? En el caso de los organismos públicos esa necesidad está comúnmente incluida en su ley orgánica. Por tanto, es recomendable que las entidades públicas repasen cada cierto tiempo la exposición de motivos de la ley o la orden que dio base a su existencia y a la información que estuvo disponible en ese momento histórico en Puerto Rico y otros países. Esto con el propósito de tener presente en todo momento cuál es su fin, su razón de ser.

Cabe indicar que una necesidad es un estado carencial objetivo, provocado por una privación en relación algo que no se posee que se considera esencial, cuando esa insatisfacción se manifiesta en un colectivo puede pasar a ser satisfecha por los organismos públicos a través de esfuerzos articulados o puntuales²³. Existen numerosas clasificaciones de necesidades: fisiológicas, económicas, sociales, culturales, políticas, de educación, de seguridad, de vivienda, de efecto, etc.

La necesidad debe estar fundamentada por datos estadísticos o estudios confiables que den cuenta de la magnitud del problema o asunto que se busca atender en Puerto Rico; y las consecuencias sociales, económicas o ambientales que se producen al no atender el problema o no atenderlo de forma adecuada. ¿Cómo estaba el problema o la situación cuando se creó la agencia y cómo está en la actualidad? ¿Cómo la agencia ha aportado en atender la necesidad? ¿Sigue siendo importante atender esa necesidad cómo un área de prioridad?

Las estadísticas que recopile la entidad pública deberían reflejar cómo su trabajo ha aportado a subsanar el problema o la situación inicial. Estas estadísticas deben permitir observar el desarrollo del problema y sus consecuencias a través del tiempo²⁴.

Un posible escenario que pueden reflejar la información y las estadísticas recopiladas es que la necesidad inicial aún persista, pero ya no con la misma magnitud, ni en la misma población ni en la misma área geográfica. Otro posible

¿Se han transformado las necesidades?

²³ Ander-Egg, E. (2011) Diccionario de Trabajo Social. Brujas.

²⁴ Además de información interna, se recomienda consultar los datos que tenga disponible en el **Instituto de Estadísticas de Puerto Rico**, creado mediante la Ley Núm. 209 de 2003 con la encomienda de promover un sistema de recopilación y análisis de información amplio, confiable y accesible. En términos ideales debería también compararse con información y estadísticas de otras jurisdicciones o países que enfrentan esa misma necesidad.

escenario es que la necesidad haya aumentado o se haya transformado en una más compleja. Los problemas suelen cambiar con el tiempo a raíz de avances tecnológicos, cambios sociodemográficos o económicos, como es por ejemplo, la erradicación o disminución al mínimo de enfermedades comunes al principio del siglo pasado en Puerto Rico. Por el contrario, temas como la salud de la población mayor de 65 años o los casos de maltrato de menores reflejan un aumento y una mayor complejidad en las necesidades que afrontan.

El contexto que dio pie a la creación de muchas agencias y corporaciones públicas hace décadas en Puerto Rico se ha transformado. En este sentido, los/las legisladores/as y funcionarios/as públicos deben estar atentos a la identificación de necesidades emergentes. Por tanto, el ejercicio de exponer las principales necesidades debería promover que cada agencia reflexione sobre la vigencia de las mismas. La OGP, por su parte, podrá contar con información específica que será clave al momento de justificar la existencia de la agencia o corporación pública, y al momento de asignar fondos para su funcionamiento.

Total de población que proyectaba servir este año en todo Puerto Rico

Proyección para el próximo año (demanda)

Una vez se tienen identificadas las necesidades, el próximo paso sugerido es presentar la información sobre la ciudadanía servida. Lo primero que se debe informar es el total de la **población a la que se proyectaba llegar** (en el año analizado). Este dato busca tener un número aproximado de los/las ciudadanos/las que esperaba servir la agencia en su conjunto (por medio de todos sus programas).

Además se solicita la **proyección para el próximo año**: ¿la demanda por el programa se mantendrá estable o se espera algún incremento o disminución importante?. Aunque la población global de Puerto Rico está disminuyendo, algunos programas y servicios podrían tener una mayor demanda.

Cientela servida:

- Total
- Por áreas geográficas
- En principales programas

Luego se solicita el **total de clientela** que efectivamente se atendió en su conjunto y en los principales programas (estos programas deben coincidir con los que fueron identificados en la primera dimensión o eje del tablero). Es recomendable que se indique el número de personas servidas en cada una de las regiones o áreas geográficas de servicio en que está organizada la entidad.

Perfil general de la clientela servida:

- Edad
- Género
- Ingreso
- Pueblo de procedencia

La siguiente sección está encaminada a obtener **un perfil general de la clientela servida** en los principales programas de la entidad pública (datos socio-demográficos básicos como edad, género, ingreso, pueblo de procedencia y cualquier otra

variable que sea descriptiva de la población). ¿Está la agencia sirviendo a la población que tenía que servir?

De la agencia o corporación no contar con información sobre el perfil de la clientela se recomienda desarrollar un plan de acción para incorporar la recopilación de esta información en sus principales programas.

Con la información obtenida por medio de esta dimensión o eje de análisis, la entidad gubernamental, así como la OGP podrán verificar, contrastar y comparar si se está alcanzado la población prevista en la misión, metas y objetivos estratégicos de la entidad gubernamental.

Es posible que el perfil de las personas que esperaba atender una entidad pública vaya cambiando a lo largo de las décadas. Lo importante es que pueda ir identificándose para hacer los ajustes necesarios a las metas y objetivos estratégicos y por ende a los programas. Por ejemplo, el hecho de que una proporción cada vez mayor de personas en Puerto Rico sea mayor de 65 años puede requerir nuevos programas, ajustes en las facilidades donde se proveen los servicios o incluso en la capacitación de los/las empleados/as de las agencias para atender adecuadamente este sector de la población.

La satisfacción de la clientela con los programas y servicios recibidos se abordará como parte la siguiente dimensión del tablero: productos y resultados.

D. Productos y resultados

La cuarta dimensión o eje que se propone para la evaluación del desempeño gubernamental es el análisis de los productos y resultados de los principales programas. Es aquí donde se informa si la agencia o corporación está efectivamente cumpliendo con su misión, sus metas y objetivos estratégicos, y por tanto, creando valor público al País y sus ciudadanos/as. Como parte de esta sección se indaga sobre los indicadores, en particular los de producto y resultado, y se enfatiza en la necesidad de contar con una revisión de indicadores y estándares internacionales. También se aborda cómo las agencias recopilan y evalúan la percepción de los/las ciudadanos/as sobre sus programas y servicios (la satisfacción por parte de la clientela).

Uno de los principales retos para evaluar si el Gobierno está respondiendo adecuadamente a los problemas y necesidades sociales, económicas, educativas, de salud, etc. es la propia complejidad de estas situaciones. Lograr que

niños/as procedentes de comunidades pobres alcancen un alto aprovechamiento académico que los prepare al éxito en sus estudios postsecundarios o que jóvenes con impedimentos físicos y mentales obtengan un empleo requiere de un esfuerzo a largo plazo, pero además requiere de un sistema de medición igualmente a largo plazo a tono con esa complejidad²⁵.

Indicadores:
concretan
y traducen
en términos
medibles los
criterios en
los que se
fundamenta
una
evaluación

¿Cómo sabemos si un programa público hizo lo que debía hacer y logró atender de manera efectiva las necesidades de la clientela? La herramienta son los **indicadores**. Estos nos concretan y traducen en términos medibles si se lograron los cambios esperados por una agencia, programa o servicio. Estas métricas nos permiten medir la ejecutoria de una iniciativa en diferentes momentos de su desarrollo (indicadores iniciales, de proceso, intermedios, al término o finales); o nos permiten centrarnos en elementos específicos de un programa o en el vínculo de diferentes elementos (indicadores de insumo, de eficiencia, de proceso, de producción, de efectividad, de resultado, de impacto).

Estándares:
el valor que
representa
lo que
aspiramos

Los indicadores son útiles y reflejan cambio en la medida que cuentan con **estándares** o criterios claros con los cuales se contrasta o se compara dónde estamos y dónde queremos llegar (el valor que representa lo que aspiramos.)²⁶. Por ejemplo: Queremos aumentar el aprovechamiento académico en X % respecto al año anterior o bajar la tasa mortalidad infantil a Z. La diferencia entre el valor del indicador versus el estándar que nos hemos impuesto se conoce como discrepancia. La predicción sobre el comportamiento de los indicadores con respecto a los estándares es un reto en un escenario como el actual en Puerto Rico, con situaciones y cambios socio-demográficos (migración, envejecimiento poblacional, etc.) y económicos (crisis fiscal, depresión económica) significativos.

Las entidades
públicas
deben
seleccionar
un número
manejable de
indicadores
con
estándares
reales. Así
mismo deben
escoger
aquellos
que mejor
le permitan
medir y
planificar en
torno a sus
objetivos
estratégicos.

Aunque la gestión pública debe aspirar siempre a los estándares más altos de calidad posible, no se sugiere tampoco utilizar números absolutos tales como “se alcanzará el 100%” o “la incidencia será 0”. Por ejemplo, aumentar los resultados del 100% los estudiantes del sistema de público en las pruebas estandarizadas de matemáticas en un año es un ideal, pero no es un indicador real. Esta materia ha sido históricamente la de mayor dificultad para los estudiantes en Puerto Rico y la que

²⁵ Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector*. Routledge; McDavid, J., Huse, I., Hawthorn, L. (2013). *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*. SAGE.

²⁶ Heckman, J. J. (2011). *The Performance of Performance Standards*. WE Upjohn Institute.

confronta mayor problema para el reclutamiento de maestros cualificados, entre otros obstáculos.

Un solo programa podría contar con cientos de indicadores y una agencia con miles, pero esto no sería en la práctica un ejercicio útil, viable y sostenible²⁷. Para crear un sistema de evaluación de desempeño manejable en las agencias y corporaciones públicas sugerimos comenzar por los principales programas. Por general, los programas públicos que reciben fondos federales tienen definidos sus diferentes tipos de indicadores y en algunos incluso se aplican sanciones si no se alcanzan los estándares establecidos.

En Puerto Rico, la ley habilitadora de un organismo gubernamental no siempre provee o describe los indicadores y los estándares que ayudarán a medir esa entidad a lo largo de su desarrollo, lamentablemente contar con éstos desde el inicio parece ser la excepción. Se recomienda que los/las legisladores/as y funcionarios/as, a cargo de elaborar política pública, al momento de crear nuevas entidades y programas públicas dejen establecidos desde su creación cuáles serán sus principales indicadores²⁸ y en base a qué estándares se concluirá si el objetivo se alcanzó.

Varios manuales elaborados o comisionados por la OGP en las pasadas décadas han trabajado el tema de los indicadores en las agencias gubernamentales, en su esfuerzo por aumentar la comprensión y el uso de los mismos por parte de los funcionarios/as públicos. Destacamos entre éstos el “Manual de referencia para el desarrollo de indicadores de esfuerzos y logros” (2002), disponible a través de la Biblioteca Virtual de la OGP, que a pesar de los años transcurridos continúa teniendo vigencia.

Cómo se indicó al inicio de esta Guía, más recientemente la OGP comisionó el **“Estudio de la organización y el desempeño en la Rama Ejecutiva”** desarrollado por el CEMGAP (2015) que analizó cinco agencias (Departamento de Salud, Departamento de Educación, Administración de Familias y Niños, Departamento de Justicia y Policía de Puerto Rico). Como parte de dicho Estudio se presenta un listado de indicadores para

Estudio de la organización y el desempeño en la Rama Ejecutiva

²⁷ Bryson, J. M., Crosby, B. C., Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456; Bamberger, M., Rugb, J., Mabry, L. (2011). *RealWorld Evaluation: Working Under Budget, Time, Data, and Political Constraints*. Sage.

²⁸ Según su tipo de función: de servicio, adjudicativa, investigativa, de reglamentación, de licenciamiento, de política pública, etc.

cada una de estas agencias. Los mismos se califican en nivel de prioridad 1 (directamente relacionados a la misión de la agencia y acordes a las pautas y recomendaciones internacionales) y en nivel de prioridad 2 (relacionados a las áreas que se han identificado como críticas para el contexto social y económico de Puerto Rico, a los costos, a las áreas fiscal y administrativa y de calidad). El documento está disponible en el portal de internet de OGP para uso, referencia y consulta de estas y otras agencias.

El proceso de selección de los indicadores por parte de los/las funcionarios/as públicos para medir el desempeño de sus agencias y sus programas debe ser uno informado y documentado. Los indicadores escogidos deben ser razonables, logrables y escogidos con responsabilidad. Además deben estar alineados con el plan estratégico y de trabajo, la realidad del programa, el contexto del País y los recursos disponibles.

Elementos en la selección de indicadores:

- Tendencias en el pasado
- Diferencias regionales
- Resultados en otras entidades públicas
- Resultados en otros sectores
- Información de otros países

Algunas recomendaciones antes de escoger los indicadores y el valor de lo que se aspira son los siguientes: revisar resultados y estadísticas de **años anteriores** disponibles en Puerto Rico relacionadas al tema y analizar cómo se ha comportado en el pasado (tendencias, patrones, cambios bruscos, incrementos, disminuciones); comparar si se observan patrones en las diferentes **áreas geográficas** o por grupos poblacionales que puedan afectar el comportamiento de los resultados (por ejemplo cómo se comporta el área metropolitana versus el resto de la Isla en el tema de la criminalidad); auscultar si existen resultados en **otras entidades públicas** que aborden directamente o indirectamente el tema y que puedan afectar o tener sinergia con nuestro programa; indagar resultados del **sector privado** con o sin fines de lucro en Puerto Rico, aunque haciendo la salvedad que la clientela a las que sirven puede tener perfiles muy diferentes (por ejemplo, en el tema de la educación se podrían analizar indicadores, estándares y resultados que alcanzan los estudiantes de las escuelas privadas); y llevar a cabo una revisión de programas, indicadores y resultados de **otros países**.

Se recomienda que las agencias y corporaciones públicas seleccionen algunos indicadores y estándares desarrollados por organizaciones **internacionales** con los que compararse. Como hemos reiterado a lo largo de esta Guía, los resultados adquieren mayor peso en la medida que utilizamos estándares comunes a otras jurisdicciones o países y podemos por ende comparar periódicamente los resultados de Puerto Rico con los de otros lugares y observar en qué posición estamos respecto a otros.

¿Cuál es la tasa de mortalidad por cáncer, por diabetes, por SIDA, por enfermedades del corazón o por homicidios en Puerto Rico y cómo se compara respecto al mundo? ¿En qué posición nos encontramos a nivel internacional? ¿Cómo se compara el desarrollo de nuestros programas con los de jurisdicciones de Estados Unidos, países de América Latina y otros países del Caribe (por ejemplo, con características socio-demográficas, económicas, recursos o trayectoria histórica comparables a las nuestras).

El **Instituto de Estadísticas de Puerto Rico** tiene como parte de su visión promover el uso de normas y estándares universales. En los últimos años han reforzado el uso de clasificaciones estadísticas internacionales y las colaboraciones con agencias internacionales como la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros.

Aunque se reconoce la importancia de otros indicadores que no forman parte de la Guía (por ejemplo, los de proceso), como parte de esta dimensión o eje de análisis nos enfocaremos en los **indicadores de producto y de resultados**, parte de lo que se conoce como la evaluación de la **efectividad** de un programa. La selección de ambos tipos de indicadores debe responder a la misión y metas estratégicas de la entidad y la teoría de cambio subyacente en la exposición de motivos de la ley que creó la entidad pública.

Por la propia naturaleza y complejidad de los servicios públicos, es necesario contar con una medición intermedia que nos pueda ir ofreciendo información sobre si los objetivos están bien encaminados. Los **indicadores de producto** o de esfuerzos (conocidos en inglés como *outputs*) son el resultado directo e inmediato de estrategias, servicios y actividades puestas en marcha por un programa. Estos indicadores son el resultado que se obtiene cuando se utilizan los recursos a través del proceso establecido y muestran la cantidad o volumen de trabajo que se realizó.

A través de los indicadores de producto podemos ver todo lo que se ofreció a la clientela. Por ejemplo: diagnósticos de salud realizados, diagnósticos tempranos de cáncer, tratamientos ofrecidos, visitas al hogar de madres jóvenes, ambulancias disponibles, crímenes Tipo 1 investigados, servicios de desempleo ofrecidos, horas de formación para el empleo, menores removidos de sus hogares por alegado maltrato, talleres de prevención de conductas de riesgo, materiales desarrollados, materiales repartidos, cantidad de

Ejemplo de pautas de la Organización Mundial de Salud

- Aumento de la longevidad
- Disminución de la mortalidad infantil
- Control de enfermedades
- Cubierta universal

Indicadores de producto

¿Qué produjo el programa con el insumo o los recursos que recibió?

Algunos ejemplos de indicadores de producto en la educación serían los siguientes:

- Días de clase
- Asistencia
- Servicios de comedor
- Servicios del programa de Educación Especial
- Consejerías académicas
- Ausentismo estudiantes
- Ausentismo de maestros

anuncios para promover turismo interno, número de cursos ofrecidos, número de viviendas sociales desarrolladas, averías registradas, sesiones de consejerías ofrecidas, horas de asistencia técnica para nuevos empresarios, préstamos evaluados, etc.).

Los indicadores de producto muestran cómo las agencias activan sus recursos humanos y financieros. El propósito de conocer los productos es determinar si la clientela recibió y completó los servicios según fueron diseñados y planificados. ¿Se hizo lo que se tenía que hacer? No obstante, cabe aclarar que estos indicadores **no informan si se atendieron las necesidades últimas de los/las ciudadanos/as**. Cada uno de estos productos representa un logro intermedio con relación a una meta final o resultado, pero no son el resultado.

Un programa puede documentar un alto volumen de actividades, pero podría no estar obteniendo resultados ni cambiando o beneficiando a su clientela. Por ejemplo: un programa dirigido a la creación de empresas en comunidades pobres y con un alto nivel de desempleo puede documentar que ha desarrollado un alto volumen de horas de talleres a una proporción importante de residentes por más de una década, sin embargo, a pesar de toda esta actividad no han logrado crear las empresas comunitarias esperadas y la comunidad continua con altos niveles de pobreza y desempleo. Sus indicadores de producto se muestran saludables e incluso la clientela puede expresar satisfacción con los talleres, no obstante, el resultado del programa no deja de ser negativo.

La clave con los indicadores de producto no es meramente registrarlos, sino analizarlos respecto a los resultados finales; verlos como parte de un camino. Si se alcanzan los productos, pero no los resultados, tal vez el proyecto debe remitirse nuevamente a su origen. Lo más probable es que la teoría de cambio no sea la correcta o las estrategias seleccionadas no se adapten a la población. Volviendo al ejemplo antes mencionado, las mejores prácticas de programas de desarrollo empresarial en comunidades marginadas a nivel internacional indican que es mucho más efectivo ofrecer un capital semilla o micro-préstamos a los futuros empresarios acompañados con asistencia técnica en lugar de sólo talleres, que tal vez son más efectivos con otro tipo de clientela.

En otras ocasiones los productos y las estrategias pueden ser las correctas, sostenidas por prácticas probadas en otros países, pero de igual forma no se observan los resultados al

Algunos indicadores de nivel de prioridad 1 de Policía de PR (CEMGAP, 2015):

- Por ciento de casos esclarecidos
- Uso de la fuerza: total de heridos
- Uso de la fuerza: querellas por uso indebido de fuerza
- Confianza pública y nivel de satisfacción – confidencias
- Número de querellas contra policías que terminan en procesos disciplinarios

ritmo esperado. Algunos problemas o necesidades requieren más tiempo para su resolución o necesitan la interacción con otros indicadores macro-sociales. Este podría ser, por ejemplo, el caso de la criminalidad, donde a pesar de que la Policía ha mejorado sus esfuerzos de vigilancia o la investigación y resolución de casos, inciden fuertemente otras problemáticas como el narcotráfico o el desempleo.

Se sugiere que cada programa gubernamental en Puerto Rico identifique y defina cuáles son sus indicadores de producto más importantes, así como los métodos que utiliza para recopilarlos, analizarlos, presentarlos e informarlos periódicamente.

Por su parte los **indicadores de resultados** (*outcomes*) son logros sociales, políticos, ambientales o económicos que cambian, transforman, repercuten o benefician significativamente la vida de los miembros de la sociedad de forma positiva. Son el cambio medido en la calidad de vida de las personas a partir de su participación en un servicio o programa público. Estos instrumentos de medición requieren expresarse en términos de cantidad o calidad específicos.

¿Hizo un programa la diferencia en la vida de la gente, de la comunidad, del pueblo o del País? A través de los indicadores de resultados podemos ver plasmado el fin último para el que se creó la agencia o corporación gubernamental. Cuando se cumplen, satisfacen o atienden cabalmente las necesidades que dieron origen a la iniciativa pública. Los resultados son la finalidad o propósito de un buen Gobierno y lo que crea valor público. Por ejemplo: se adquirieron nuevos conocimientos, se aumentaron destrezas, se adquirió y se mantuvo el empleo, se cambiaron las actitudes, se modificaron conductas, se mejoraron las condiciones de vida, se adquirió una vivienda digna, se logró una salud óptima, se erradicaron enfermedades prevenibles, disminuyeron las averías, disminuyó la mortalidad por cáncer, se erradicó el abuso sexual a menores, bajaron los delitos Tipo 1, mejoró la calidad del agua, etc.

Estos indicadores deben responder a la misión y metas estratégicas de la entidad. Los indicadores de resultados y estándares que se seleccionen como parte de una agencia o programa deben partir más que en ningún otro indicador de un análisis exhaustivo de fuentes de información locales e internacionales como referentes. Es importante conocer cuántos años han necesitado otros países para ver resultados tangibles de sus estrategias.

Indicadores de resultados

Indicadores de impacto

Algunos ejemplos de indicadores de resultados en la educación serían los siguientes:

- Resultados en pruebas estandarizadas
- Estudiantes proficientes
- Graduados que continúan estudios postsecundarios

Algunos indicadores de nivel de prioridad 1 del Departamento de Justicia (CEMGAP, 2015):

- Éxito en procesamiento criminal (etapa pre-acusación)
- Éxito en procesamiento criminal (etapa post-acusación)
- Éxito en procesamiento criminal (proceso completo)
- Tasa de convicciones proceso completo
- Uso de mecanismo de desvío
- Éxito en litigio civil

Para llevar a cabo una evaluación de desempeño que utilice indicadores de resultados es recomendable contar previamente con un proceso de planificación estratégica que indique las metas y objetivos estratégicos.

Algunos programas pueden diferenciar los indicadores de resultados en: indicadores de resultados a corto plazo, intermedios y a largo plazo (de impacto).

Cuando los resultados permanecen después de un tiempo de finalizado el programa estaríamos hablando de **indicadores de impacto**. Cada vez más entidades públicas y privadas están incorporando en sus procesos de evaluación los indicadores de impacto. Por ejemplo: las instituciones educativas incorporan el seguimiento a sus egresados para conocer qué actividad están realizando o los programas de apoyo a las familias donde ha habido situaciones de maltrato a menores dan seguimiento para conocer la situación de la familia. Con este modelo se reconfirma si los resultados permanecen en el tiempo.

No obstante, la mayoría de los indicadores que producen las entidades públicas en todo el mundo son mayormente de producto y muy pocos aún miden resultados²⁹. Una de las razones que dificultan el uso de estos indicadores es la amplitud de la meta y el objetivo estratégico, por ejemplo: disminuir la criminalidad o aumentar la calidad de la educación necesita traducirse o concretarse en cambios específicos, poblaciones y en un tiempo determinado. Tampoco se puede pasar por alto que los cuestionamientos de los medios de comunicación, de los/las usuarios/as y de los líderes políticos generalmente se enfocan en los productos o servicios –los logros a corto plazo– y se pierde de vista el resultado a más largo plazo.

¿Cómo sabemos si se aumentó el empleo de jóvenes con impedimentos? ¿Cómo sabemos si mejoró la calidad del agua? ¿Cómo sabemos si se alcanzó el aprovechamiento académico esperado o si bajó la deserción escolar?

Los indicadores de resultados conllevan un registro sistemático de los logros o medios de verificación por parte de los programas (bases datos de servicios ofrecidos, de la clientela, pruebas estandarizadas, consultas a los participantes, observaciones, encuestas a la población, grupos control,

Algunos indicadores de nivel de prioridad
1 Administración de Familias y Niños (CEMGAP, 2015):

- Número de referidos de maltrato anual
- Por ciento de casos de maltrato fundamentados
- Total de niños removidos del hogar
- Por ciento de casos que culminaron en la remoción de menores
- Número de casos de abuso sexual reportados
- Tasa de adopción

²⁹ Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL; ; Rosa, R. (2004). *Planificación y Evaluación de Programas*. Isla Negra Editores; Markiewicz, A., Patrick, I. (2016). *Developing Monitoring and Evaluation Frameworks*. SAGE; Joyce, P. (2015). *Strategic Management in the Public Sector*. Routledge

etc.). La agencia o el programa tienen que establecer con qué regularidad van a recopilar información (semestral, anual, bianual, etc.); quién la recopilará; quien la analizará; quien presentará los hallazgos; y cómo se divulgará la información. El objetivo debe ser la transparencia de la información a todos los/las ciudadanos/as.

Finalmente, como parte de esta dimensión o eje, se solicita información sobre cómo la entidad pública ausculta la **satisfacción de la clientela** hacia sus principales programas. Una parte medular de la evaluación de desempeño es contar con el punto de vista de los ciudadanos sobre el trato recibido, la calidad del servicio y si se atendieron sus necesidades. Cabe insistir que una agencia o programa puede gozar de una buena percepción por parte de su clientela, no obstante, sus indicadores de producto y de resultado pueden estar deficientes o bajos.

Varios de los modelos consultados sobre evaluación de desempeño gubernamental incluyen la medición de la satisfacción de la clientela y su percepción sobre la prontitud de los servicios como parte de los estándares de calidad. Incluso se recomienda que sean entes corporativos o personas de fuera de la agencia gubernamental los que desarrollen estos estudios o consultas (evaluadores/as externos).

Para hacer el proceso uno ágil y uniforme se sugiere administrar anualmente un cuestionario electrónico corto similar en todas las entidades en el que se indague: si realizan algún tipo de consulta sobre la satisfacción de la clientela hacia sus programas (cada cuánto tiempo, en qué proporción de sus programas, muestra, criterios utilizados, protección de la confidencialidad, quién lo analiza y resultados); qué medios o mecanismos utilizan para que los ciudadanos expresen sus opiniones (portal de internet, buzón, grupos focales, etc.); cuáles son las áreas de mayor o menor satisfacción de su clientela; y si cuentan con un plan de acción para atender los reclamos y la insatisfacción de los/las ciudadanos/as.

Se pretende que las agencias refuercen los procesos de consulta de la satisfacción de su clientela y que la OGP pueda monitorear los medios y mecanismos que utilizan.

De la agencia o corporación no contar con información sobre la satisfacción de la clientela se recomienda desarrollar un plan de acción para incorporar la recopilación de esta información en sus principales programas.

Satisfacción de la clientela

¿Qué medios utiliza? ¿Cómo la mide la entidad gubernamental?

E. Análisis del costo de los principales programas

Finalmente, para llevar a cabo una administración adecuada de los recursos limitados con los que cuenta el Gobierno se hace imprescindible que las entidades públicas puedan informar de manera certera el costo de sus programas a todos ciudadanos/as. Por esto, la quinta dimensión que se propone para la evaluación requiere que cada entidad lleve a cabo un análisis del costo de sus principales programas. Parte de la información que se solicita en esta sección ya ha sido incluida en otras áreas del tablero, pero en esta ocasión estará enfocada en comprender lo que es la eficiencia. Este eje es importante para la OGP, ya que le va a proveer herramientas de análisis para sus procesos de toma de decisiones presupuestarias y gerenciales.

Total de empleados/as, nómina y otros costos de los principales programas

En primer lugar, se solicita el **total de empleados/as asignados/as a los principales programas**, así como la nómina y otros costos. Esta información permitirá hacer un análisis de la distribución de los recursos humanos en las áreas de más relevancia de la entidad y comparar el costo de los programas. ¿Qué proporción de la nómina se dirige a los principales programas y metas estratégicas? ¿Qué proporción los costos de un programa se asignan a la nómina?

Costo por persona servida en principales programas (costo total del programa/ personas servidas)

Además, se requiere el análisis del **costo por persona servida** en los principales programas (costo total del programa/ personas servidas). Las entidades analizarán el costo de sus programas en relación al número de participantes y los podrán comparar con otros programas.

¿Se está desarrollando el programa a un costo razonable si lo comparamos con la clientela atendida por otros programas?

No podemos olvidar que el fin último de una entidad pública no es que se alcance un número alto de personas, sino llegar a la población que estaba prevista y resolver efectivamente sus necesidades para lograr el bien común³⁰. Esta Guía reconoce que los programas públicos existen porque atienden necesidades que así lo ameritan, no se busca obligar a las agencias a bajar sus costos, sino a ampliar su comprensión de los programas para alcanzar una gestión más eficiente de los recursos que tienen disponibles.

³⁰ Talbot, C. (2010). *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*. Oxford University Press.

Conclusión y próximos pasos

Esta Guía pretende servir de apoyo práctico a las agencias y corporaciones públicas de Puerto Rico en la **auto-evaluación** de su desempeño anual mediante la incorporación de un nuevo modelo para el registro y la presentación de la información. Se espera que la autoridad nominadora de cada agencia o corporación gubernamental comparta esta Guía, así como la plantilla o tablero de desempeño (*dashboard*) que la acompaña con sus empleados/as, en especial los que trabajan en el análisis de información y datos de las agencias y corporaciones en áreas tales como planificación, gerencia, estadísticas o en puestos de dirección y supervisión.

La plantilla que se ha desarrollado como parte de esta Guía requiere que se complete con información procedente de diversas fuentes dentro de cada agencia o corporación pública. Al mismo tiempo, se espera que la Guía y el tablero de desempeño puedan enriquecerse con las aportaciones, experiencias y recomendaciones de cada entidad pública. Se espera que este proceso abone a la reflexión y la discusión sobre la importancia de la recopilación sistemática de información, de la medición de indicadores y el análisis y uso de los datos en los procesos de toma de decisiones.

En Puerto Rico, las entidades gubernamentales deben promover comunidades de aprendizaje entorno a la evaluación y una **cultura de gestión basada en los resultados**.

Aunque se completará en equipo se sugiere que cada entidad pública asigne una persona como el **enlace** para este proceso. Esta Guía y el tablero estarán disponibles en el portal de internet de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) y se acompañará de un adiestramiento. Cabe señalar que este proceso no sustituye el Informe de Resultados que se requiere por la Ley Núm. 236, no obstante, sí constituye una herramienta para complementar el mismo.

Por otra parte, la OGP, utilizará la información presentada por las agencias como una herramienta adicional que le permitirá valorar y comparar: si las agencias y corporaciones existentes son necesarias para la atención, mitigación o solución de algún problema social, económico o ambiental en Puerto Rico; si las mismas cumplen con la misión para la que fueron creadas; si lo hacen a un costo razonable; cuánta población atiende; cuál es el perfil de la clientela y sus principales necesidades; qué hacen (productos) y que logran sus principales programas (resultados); y cuál es la opinión de la clientela sobre la entidad

"La voluntad de la agencia de someter sus ejecutorias al escrutinio público desarrolla confianza en que la agencia está atenta a las necesidades de la ciudadanía, consciente de su responsabilidad pública y trabajando para mejorar sus impactos en la vida pública."

OGP (1992)
Manual de
Referencia para
el Desarrollo de
Indicadores

y sus servicios.

No se pretende que este proceso de medición sea uno punitivo, sino uno de aprendizaje, intercambio y respeto. A estos efectos se va a establecer un tiempo razonable para que las entidades públicas en conjunto con la OGP presenten y actualicen la información. Toda la información estará disponible en el portal de la OGP. De la misma manera, se va a llevar a cabo una **evaluación del proceso** de implantación de esta iniciativa para conocer la perspectiva de las agencias sobre su utilidad, el grado de dificultad para levantar la información solicitada, los beneficios que ha supuesto para la agencia y recomendaciones.

En el Anejo que se acompaña, se incluyen lo que se ha denominado como “indicadores medulares o universales”. Los mismos están enfocados en el manejo de los procesos administrativos de las entidades, por lo que son de aplicabilidad a todas las agencias y corporaciones. Estos indicadores ya fueron contruidos y definidos como parte del estudio comisionado por la OGP al CEMGAP, para beneficio de las agencias. Por tanto, lo que se requiere es la recopilación de la data correspondiente para su medición y análisis.

El fin último con todo este esfuerzo es rendir cuentas ágilmente a los ciudadanos/as sobre las metas, los recursos que utiliza, la población que sirve, el resultado directo de sus estrategias, servicios y actividades y el impacto que logran las agencias y corporaciones de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico.

Referencias

- Aragón, A. O., Macedo, G., Carlos, J. (2010). A ‘Systemic Theories of Change’ Approach for Purposeful Capacity Development. *IDS Bulletin*, 41(3), 87-99.
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. CEPAL.
- Bamberger, M., Rugh, J., & Mabry, L. (2011). *RealWorld Evaluation: Working Under Budget, Time, Data, and Political Constraints*. Sage.
- Benington, J., & Moore, M. (2011). *Public Value in Complex and Changing Times. Public Value: Theory and Practice*. Macmillan.
- Brest, P. (2010). The Power of Theories of Change. *Stanford Social Innovation Review*, 8 (2), 46-51.
- Bryson, J. M., & Alston, F. K. (2011). *Creating your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations*. John Wiley & Son.

“Los informes sirven para comunicar el valor de los programas públicos a la ciudadanía, que en muchos casos desconoce la magnitud del esfuerzo que se hace en tantas áreas de la vida socio-económica del país.” (pág. 50)

OGP (1992)
Manual de
Referencia para
el Desarrollo de
Indicadores

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 57-74.
- Cochran, D. S., David, F. R., & Gibson, C. K. (2008). A framework for developing an effective mission statement. *Journal of Business Strategies*, 25(2), 27.
- Denhardt, R. B., & Catlaw, T. J. (2014). *Theories of Public Organization*. Cengage.
- Heckman, J. J. (2011). *The Performance of Performance Standards*. WE Upjohn Institute.
- Joyce, P. (2015) *Strategic Management in the Public Sector*. Routledge.
- Knowlton, L., Phillips, C.C. (2013). *The Logic Model Guidebook*. Sage.
- Loud, M. L., & Mayne, J. (Eds.). (2013). Enhancing Evaluation Use: Insights from Internal Evaluation Units. SAGE.
- Lusthaus, C. (2002). *Organizational Assessment: A Framework for Improving Performance*. IDRC (International Development Research Centre).
- Mackinnon, A., & Amott, N. (2006). *Mapping Change: Using a Theory of Change to Guide Planning and Evaluation*. GrantCraft.
- Markiewicz, A., & Patrick, I. (2016). *Developing Monitoring and Evaluation Frameworks*. SAGE.
- Maurel, C., Carassus, D., Favoreu, C., & Gardey, D. (2014). Characterization and definition of public performance: an application to local government authorities. *Gestion et Management Public*, 2(1), 23-44.
- McDavid, J. C., Huse, I., Hawthorn, L. R. L., & McDavid, J. C. (2013). *Program evaluation and performance measurement: An introduction to practice*. SAGE.
- Moore, M. (2006). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- Newcomer, K. E., & Allen, H. (2008). Adding Value in the Public Interest. The Trachtenberg School of Public Policy and Public Administration. The George Washington University.
- Newcomer, K.E., & Allen, H. (2010). Public service education: Adding value in the public interest. *Journal of Public Affairs Education*, 16(2), 207-229.
- OECD. (2009). *Measuring Government Activity*. Measuring Government Activity. OECD Publishing.
- Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). Public value creation by cross-sector collaborations: A framework and challenges of assessment. *Public Administration*, 93(3), 715-732.

-
- Pidd, M. (2012). *Measuring the Performance of Public Services: Principles and Practice*. Cambridge University Press.
- Posavac, E. (2015). *Program Evaluation: Methods and Case Studies*. Routledge.
- Rivas, M. (2014). Mirada colectiva a indicadores y estrategias exitosas: Guía de consulta para organizaciones sin fines de lucro que trabajan temas de educación y desarrollo económico. FBP.
- Rosa, R. (2004). *Planificación y Evaluación de Programas*. Isla Negra Editores.
- Stufflebeam, D. L., & Coryn, C. (2014). *Evaluation Theory, Models, and Applications*. Jossey-Bass.
- Talbot, C. (2010). *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*. Oxford University Press.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector*. Routledge.

Anejo

“Indicadores medulares” enfocados en la administración (Sugeridos por la Oficina de Gerencia y Presupuesto)

INDICADORES MEDULARES		
Indicador	Descripción	Periodicidad Sugerida*
Razón entre el gasto y presupuesto asignado (expresado en por ciento)	(Total (\$) del gasto realizado en el trimestre/Total (\$) de presupuesto anual asignado)*100	Trimestral y anual (el indicador anual corresponde a la suma de los 4 trimestres)
Por ciento de Presupuesto que proviene de fondos federales	(Total (\$) de Fondos Federales recibidos en el periodo /total (\$) de presupuesto gastado en el periodo *100	Trimestral y anual
Por ciento de Presupuesto que proviene de fondos propios	(Total (\$) de Fondos Propios generados durante el año/Total (\$) presupuesto gastado durante el año))*100	Anual
Proporción de Gasto Administrativo	(Total (\$) de gasto administrativo/Total (\$) gasto total)	Anual
Por ciento de Deuda	(Total (\$) Deuda'/ total (\$) de Presupuesto asignado)*100	Trimestral y Anual
Horas promedio de capacitación del personal	(#Horas de capacitación ofrecidas al personal/# total de personal)	Anual
Por ciento de Empleados de Carrera	(Empleados de Carrera/# total de empleados)*100	Anual
Razón entre el monto de contratos de servicios profesionales y la nómina, (expresado en por ciento)	(monto total de los contratos de servicios profesionales (para funciones operacionales) / total de nómina(funciones operacionales))*100	Anual